

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista quadrimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche
Diretta da Luciano Spagnuolo Vigorita e Marco Biagi

Ricerche
Politica sociale e allargamento dell'Unione Europea
Relazioni industriali e contratti collettivi
Innovazione tecnologica, diritto del lavoro e formazione

Casi aziendali
Accesso alla pensione di vecchiaia "unificata"
Referendum modificativo dell'art. 19 l. n. 300/70

Diritto internazionale e comparato
Licenziamento per motivi economici in Francia

Rassegne
Giurisprudenza comunitaria: politica sociale
Giurisprudenza straniera: contratti di lavoro in Inghilterra
Contrattazione collettiva: lavoratori dei media
e rinnovi contrattuali nel pubblico impiego

Documenti
Conferenza Intergovernativa:
proposta di modifica del Trattato dell'Unione Europea
Parità di trattamento uomo-donna

Giuffrè Editore

Gli enti bilaterali dopo l'inizio: tre approcci a una interpretazione operativa

Paolo Perulli, Charles F. Sabel ()*

Sommario

1. Premessa. **2.** Artigiani, confederazioni ed enti bilaterali di fronte alla sfida di una nuova forma di flessibilità. **2.1.** Il confronto tra flessibilità e rigidità. **3.** I due volti degli enti bilaterali: tra assicurazione e coordinamento. **3.1.** Il ruolo di coordinamento degli enti bilaterali. **4.** Attualità degli Enti: erogazione di servizi e problemi di rappresentanza. **4.1.** Enti come "monopolio" delle associazioni di rappresentanza. **4.2.** Enti come gestori/erogatori di servizi in condizione "concorrenziale". **4.3.** Enti come intermediari o "broker" di informazione strategica.

1. Premessa.

I risultati di questa ricerca originano da un lavoro di indagine condotto nel corso del 1995 presso i quattro enti bilaterali dell'Artigianato delle regioni della Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana, e nelle quattro aree artigiane della Brianza, del Bellunese, di Bologna e di Prato. Gli elementi raccolti sono qui presentati in forma di interpretazione operativa, che possa costituire uno scenario su cui i diversi attori possano condurre una propria riflessione. Come sempre in questi casi, e più che mai nel nostro caso, tali risultati non costituiscono le linee di una politica che gli Enti debbano seguire, e tanto meno la traccia di una piattaforma congressuale. L'intento era piuttosto di fornire agli Enti materiali di analisi che, anziché ricostruirne la storia passata, fossero proiettati nel loro possibile futuro.

Qualche cenno merita comunque, in premessa, l'origine degli Enti. Essa ha due aspetti. Da un lato si tratta di una origine contrattuale, cioè da una peculiare esperienza di relazioni sindacali che si è consolidata nel settore artigiano durante gli anni '80. Dall'altro, si tratta di una inedita costruzione di una forma bilaterale di azione, che per sua natura rappresenta una importante discontinuità nel panorama italiano, e non solo italiano di relazioni industriali.

La natura bilaterale degli Enti induce a una ulteriore riflessione, anche alla luce dei risultati della nostra ricerca. Le ipotesi di crescita e di sviluppo degli Enti potranno essere affrontate solo attraverso un concorso di tutti gli attori che hanno dato il via all'iniziativa, al di là delle novità che si sono nel frattempo determinate nel panorama italiano.

note

(*) Rapporto Finale di Ricerca curata per EBAV (Ente Bilaterale Artigianato Veneto), EBER (Ente Bilaterale dell'Emilia-Romagna), EBRET (Ente Bilaterale Regione Toscana), ELBA (Ente Lombardo Bilaterale dell'Artigianato). Gli autori ringraziano gli organismi di direzione degli Enti, le confederazioni artigiane delle quattro regioni e delle realtà di Bologna, Prato, Brianza e Belluno e gli imprenditori intervistati per l'assistenza prestata nel corso della ricerca. I contenuti della ricerca sono stati presentati in un convegno presso l'Università Cattolica di Milano il giorno 11 dicembre 1995. In quella sede è iniziato un articolato dibattito, che è in corso di prosecuzione, sul ruolo e le prospettive degli enti bilaterali. Le proposte contenute nella ricerca non impegnano che gli autori.

Gli enti bilaterali

Paolo Perulli,
Charles F. Sabel

Gli enti bilaterali infatti non sono oramai la più nuova delle istituzioni, ma non sono ancora maturi: come molte altre invenzioni degli ultimi anni della “Prima Repubblica”, essi furono creati in funzione di una concezione dei rapporti tra attività economica e politica solo per essere utilizzati, nel mezzo della crisi della “Prima Repubblica” stessa, come veicoli per esplorare delle alternative. In questo studio si ricostruiranno le vicissitudini degli Enti, presi tra la fedeltà al loro scopo originario e la dedizione al compito non meno urgente di incoraggiare attività dalle quali può nascere una nuova autoconsapevolezza più adatta ai nuovi tempi.

Per evitare l'impressione che la comprensione da parte degli attori di ciò che è stato e che dovrebbe essere fatto sia più uniforme di quanto non sia in realtà, presenteremo qui tre “strade” distinte ma sovrapposte dello sviluppo degli Enti. In primo luogo facciamo un passo indietro per esaminare i principali cambiamenti nell'organizzazione dell'economia e la loro influenza sull'emergere nelle imprese artigiane di domande per la fornitura di nuovi tipi di servizi reali da parte delle loro associazioni. Questa parte risponde alla domanda: quali caratteristiche generali dello sviluppo economico in corso dovrebbero essere prese in considerazione per ridefinire lo scopo generali degli Enti e gli obiettivi cui dovrebbero dedicarsi nel prossimo futuro?

La seconda strada traccia il movimento degli Enti da espressione del sistema di rappresentanza degli interessi entro lo stato assicurativo a un ruolo, anziché di assicurazione, di coordinamento. Essa risponde alla domanda: che cosa è avvenuto delle intenzioni originarie che hanno dato vita agli Enti, e perché? La terza strada, infine, considera tre possibili futuri per gli Enti come emergono dalla discussione con i protagonisti, nello scenario di una mutata consapevolezza del loro scopo finale. Perciò consideriamo di seguito gli Enti come intermediari o “broker” di informazione strategica; come “monopolio” delle associazioni di rappresentanza; e come gestori/erogatori di servizi in condizione “concorrenziale”. Questa parte risponde alla domanda: quali sono le attuali proposte operative per il futuro immediato degli Enti?

2. Artigiani, confederazioni ed enti bilaterali di fronte alla sfida di una nuova forma di flessibilità.

Per gran parte degli ultimi due decenni gli artigiani italiani, insieme con le piccole imprese americane ad alta tecnologia, con i grandi produttori specializzati tedeschi, con le imprese giapponesi sono sembrati far parte della stessa “famiglia” felice di organizzazioni economiche che hanno dimostrato una sorprendente flessibilità nel mettere fuori competizione le multinazionali verticalmente integrate, spesso americane, che avevano dominato l'economia mondiale durante gli anni del boom economico post-bellico. Ma negli ultimi anni sono apparse le differenze tra i vari membri di quella famiglia: quella che sembrava fosse una sola forma di flessibilità sembra ora un raggruppamento di tipi diversi, ciascuno con vantaggi e svantaggi rispetto agli altri, senza riguardo alla loro superiorità rispetto alle precedenti forme più rigide di organizzazione. In parte sostanziale, noi crediamo, le attuali difficoltà degli artigiani italiani nei loro rapporti con clienti grandi e piccoli, nazionali e stranieri, si possono rintracciare nel bisogno urgente di apprendere le lezioni e di adattarle alle loro stesse condizioni attraverso un tipo di flessibilità riferita e insieme distinta dalla loro esperienza originaria. In questa parte del nostro studio perciò, noi tratteremo la rassomiglianza familiare che accomuna le originali forme di successo, spiegheremo perché alcune forme di flessibilità stiano ora superando le altre, e indicheremo come i servizi reali alle imprese che corrispondono ai loro bisogni nel periodo di successo si trovino a dover essere modificati per assisterle nei loro sforzi di applicare le nuove discipline della flessibilità.

2.1. Il confronto tra flessibilità e rigidità.

La comune caratteristica del successo sorprendente che distingue le nuove dalle vecchie forme è l'integrazione della concezione ed esecuzione del prodotto, o — che è lo stesso — la decentralizzazione dell'autorità nella progettazione e produzione di beni e servizi. Ogni attività è ora ospitata in una unità semi-autonoma. L'autonomia permette alle singole unità di ridurre i costi di soluzione dei problemi nella propria area di specializzazione perché ciascun cliente, nell'accumulare esperienze, sta risolvendo dei problemi correlati per altri soggetti, ottenendosi così delle economie di diversificazione. Il modello di collaborazione

che ne risulta consolida i legami locali tra imprese, creando le mutue dipendenze che suggeriscono una regionalizzazione della produzione.

Il ben noto principio di base del vecchio sistema taylorista erano al contrario le economie di scala. L'efficienza era raggiunta mediante sovrintendenti dotati di una conoscenza generale delle possibilità di mercato e delle tecniche di produzione che progettavano e suddividono il prodotto in mansioni altamente specializzate e perciò produttive, molte delle quali si potevano alla fine render abbastanza semplici da automatizzarle. La separazione di concezione ed esecuzione e la centralizzazione al vertice della gerarchia dell'impresa erano le immediate conseguenze.

I costi della progettazione e la sua traduzione in mansioni dettagliate e macchine specializzate potevano essere ammortizzati solo in presenza di enormi lotti produttivi. Non appena il mercato divenne più turbolento e la combinazione di fluttuazioni della domanda e cambiamenti tecnologici accorciarono i cicli di vita, questi costi divennero un peso insopportabile. A questo punto nuove forme di organizzazione apparvero. Ciascuna a suo modo, esse abbassarono i costi dell'aggiustamento alle volatili condizioni di mercato mediante la reintegrazione di concezione ed esecuzione e la correlata decentralizzazione. L'imprenditore high-tech ne è un esempio cospicuo: sviluppa un prodotto, identifica un bisogno che i potenziali clienti non possono specificare tipicamente in modo accurato, costruisce un prototipo di una macchina che soddisfi quel bisogno, e inizia a produrla in un garage. L'operaio specializzato caratteristico delle imprese tedesche, grandi e piccole, opera in modo analogo anche se più circoscritto. La sua abilità di mestiere è la capacità di combinare conoscenza teorica e pratica di un corpo correlato di strumenti, materiali, tecniche per risolvere compiti complessi e spesso solo parzialmente specificati mediante istruzioni solo indicative. In altre parole, gli operai specializzati possono definirsi da soli i propri compiti, una volta date le indicazioni generali del risultato desiderato; le imprese che dipendono da simili capacità possono ridurre in modo sostanziale il bisogno di specializzazioni centralizzate dei dettagli del prodotto e delle procedure per produrlo.

La divisione del lavoro nelle piccole imprese italiane dei distretti industriali può essere vista come una combinazione di entrambi i tipi. Il proprietario-operatore possiede quel misto di sapere teorico e pratico di una specifica area che è tipico dell'operaio specializzato, e in più lo ha acquisito informalmente, senza passare per l'apprendistato che è tipico del modello tedesco, e senza perciò acquisire quel senso ristretto della comunità di mestiere precisamente definito che lo caratterizza.

D'altra parte, l'imprenditorialità del proprietario di una piccola impresa italiana è più connessa con l'attività di una certa branca dell'industria di quanto non sia per l'imprenditore americano. Di qui la centralità dell'artigiano dei distretti italiani, più versatile e imprenditoriale dell'operaio specializzato ma più radicato in modo consapevole nelle particolarità del posto e della pratica di quanto non sia l'imprenditore americano. Lo sviluppo operativo di questi principi produce quei distretti, reti, gruppi o ambienti di imprese e di lavoratori specializzati e reciprocamente dipendenti, che definiscono la loro peculiarità in rapporto a un comune serbatoio di conoscenze, esperienze e istituzioni.

Il metodo giapponese di reintegrazione di concezione ed esecuzione è qualcosa di ancora diverso. L'unità di base qui non è l'individuo, ma il gruppo di lavoro. I membri del gruppo hanno compiti precisi, compresi gli obiettivi di aumento del rendimento dei beni e servizi che essi producono e l'efficienza delle tecniche per produrli.

Il gruppo quindi decide come risolvere i compiti, assegna i membri a un programma di rotazione tra i diversi compiti, e in seguito rivaluta la soluzione individuata ad intervalli, alla luce dell'esperienza, comprese le relazioni con altri gruppi che provvedono gli inputs o usano gli output. In effetti allora il gruppo definisce una propria divisione del lavoro e ne testa l'utilità nella pratica. Gruppi di questo tipo possono sia formare sotto-unità di grandi imprese sia il nucleo fondativo di fornitori indipendenti. Si noti che i membri del gruppo sembrano curiosamente dequalificati, se visti da una prospettiva "tedesca", perché essi non hanno quella conoscenza comprensiva delle aree particolari tecnicamente definite, che è tipica degli operai specializzati. La loro conoscenza è invece più contestuale, mescolando l'attenzione al dettaglio tecnico, le caratteristiche del gruppo e dei suoi membri, e le organizzazioni cui essi sono collegati; ottenendo così una comprensione che cambia continuamente dei compiti e dei mezzi effettivi per eseguirli. Si noti ancora che la definizione del gruppo e dei suoi compiti è a tal punto legata alle relazioni con altri gruppi che gli manca del tutto l'autonomia dell'impresa artigiana italiana, per non dire di quella high-tech americana. I legami tra imprese e individui che il modello giapponese produce non sono

Gli enti bilaterali

*Paolo Perulli,
Charles F. Sabel*

Gli enti bilaterali*Paolo Perulli,
Charles F. Sabel*

meno locali di quelli tipici delle aree specializzate o artigianali; ma il sistema complessivo produce probabilmente meno localismi perché la definizione dei compiti è sempre in relazione con obiettivi in continuo mutamento piuttosto che con un corpo di esperienze o di conoscenze esperte che si possono dire radicate in un determinato luogo di produzione e nella sua identità storica.

Per gran parte dell'ultimo decennio queste differenze nella forma della decentralizzazione sembravano trascurabili. Nuovi tipi di organizzazione surclassavano le organizzazioni tradizionali, ma date le differenze del prodotto e dei mercati geografici in cui operavano, era difficile compararne i successi. Inoltre due argomenti complementari minimizzavano il significato delle differenze. Il primo stava nel fatto che le differenze riflettevano la particolarità dei mercati: la decentralizzazione "giapponese" era adatta a conseguire miglioramenti di processo in industrie mature e a grandi volumi di produzione; le imprese americane in quelli ad alta tecnologia; quelle italiane in industrie leggere legate alla moda etc. L'argomento sosteneva che tutte le nuove forme erano in grado di invertire le premesse centrali della produzione di massa; anziché produrre beni standard con risorse specifiche, producevano beni differenziati con risorse generiche. Questa interpretazione non si poneva il problema se le differenze dipendessero dall'ambiente o da eredità storiche di esperienze economiche nazionali senza connessione con il potenziale di sviluppo dell'impresa post-taylorista.

Ma i recenti sviluppi hanno dimostrato che nonostante questi argomenti e un'esperienza iniziale di risultati equivalenti, le forme di decentralizzazione differiscono in condizioni di crescente variabilità dell'economia e di rapido mutamento tecnologico; e questa differenza si estende attraverso i mercati più diversi. Da un lato i modelli specializzato e imprenditoriale hanno incontrato difficoltà che ne rivelano limiti strutturali a coordinare la decentralizzazione. Dall'altro le istituzioni derivate dal modello giapponese mostrano come superare quei limiti usando un principio generale di coordinamento la cui applicazione non ha nulla a che fare con le caratteristiche distintive della società giapponese. Vediamo in primo luogo i limiti dei modelli specializzato e imprenditoriale per capire meglio le caratteristiche che definiscono classi di soluzioni alternative.

I modelli di coordinamento specializzato e imprenditoriale si dimostrano limitati perché in diversi modi ostruiscono il flusso di conoscenza locale la cui generazione essi stessi incoraggiano. Perciò l'acquisizione di competenze specializzate va insieme alla generazione di gerarchie e di giurisdizioni separate che indeboliscono la cooperazione tra gli operai specializzati. Così come gli apprendisti imparano dai maestri, così la supervisione del lavoro e la responsabilità per la soluzione di compiti complessi sono riservate a quelli dotati di più competenze. Spesso i supervisori specializzati respingono le soluzioni proposte da gruppi meno esperti come una usurpazione insolente della loro autorità. Così, la conoscenza di un mestiere — ad es. la meccanica di precisione — porta a una tale sicurezza nella soluzione dei problemi che uno cerca naturalmente di risolvere i problemi che sorgono alla confluenza tra la propria specializzazione e un'altra contigua — ad es. l'elettronica. Quando gli specialisti di entrambe le specializzazioni sostengono di essere in grado di generalizzare le proprie conoscenze oltre confine, sorgono conflitti orizzontali analoghi a quelli verticali tra superiori e subordinati nello stesso mestiere.

I limiti dei modelli imprenditoriale e artigianale sono meno portati a sfociare in conflitti aperti, piuttosto si tramutano in discussioni dei processi e dei prodotti che porta al limite a un sovraccarico di informazione. In entrambi i casi l'autonomia economica è concepita dipendere dalla salvaguardia di un sapere "proprietario": astuzie e segreti del mestiere nelle imprese artigiane, conoscenza brevettabile nel caso delle piccole imprese high-tech. Poiché non è mai chiaro come la conoscenza si diffonda a un interlocutore, è sempre meglio dire poco piuttosto che troppo. Ma quando il ritmo dell'innovazione si fa più veloce e la collaborazione più intima, la discussione di scelte che riguardano entrambe le parti dipende sempre più dalla precisa caratterizzazione delle attività e degli sviluppi. Questa caratterizzazione sembra invasiva ed è vista con sospetto dagli artigiani e dai piccoli imprenditori. Alla peggio essi si preoccupano di essere la causa della propria stessa espropriazione del loro sapere. Nel migliore dei casi si preoccupano che la formalizzazione delle procedure che li rende più facilmente comprensibili agli esterni faccia da protezione alle pratiche in uso, e così mini quella flessibilità che è la chiave del loro successo. I fornitori italiani impegnati a rispondere alle domande delle imprese più grandi temono ad es. che la formalizzazione li trasformi da artigiani flessibili in imprese "industriali" rigide, la cui inadeguatezza aprirebbe

le porte al loro stesso precedente successo. Così il progresso sembra richiedere un auto-rifiuto che porta alla sconfitta.

Il vantaggio del sistema di coordinamento di derivazione giapponese si staglia chiaramente contro queste difficoltà. La caratteristica di questo sistema sta nel fatto che esso non fa delle assunzioni rigide sulle responsabilità delle sue unità costitutive, sui loro confini o sulle loro relazioni con collaboratori esterni. In forma stilizzata, il punto di partenza dell'organizzazione è la definizione previsionale di un obiettivo — ad esempio, costruire un prodotto con caratteristiche almeno altrettanto buone della migliore variante di quel tipo disponibile attualmente — e la divisione previsionale del lavoro tra gruppi, ciascuno responsabile di raffinare la definizione del proprio obiettivo e dei metodi per conseguirlo. Ogni gruppo ha la facoltà di comprare inputs-componenti, macchinari, perfino progetti di layout dell'impianto — se non è soddisfatto dei prodotti e servizi offerti da unità interne. A partire da un certo punto, ogni gruppo di lavoro propone e dimostra sperimentalmente i vantaggi delle modificazioni sia della parte di cui è responsabile, che della propria organizzazione in rapporto con i gruppi ad esso contigui. I cambiamenti di parti sia del prodotto che dell'organizzazione che ne risultano ridisegnano l'insieme, e viceversa. Perciò l'unità che produce il motore può proporre una modificazione del progetto iniziale che porta a riconcettualizzare la trasmissione, e, nella prossima generazione del prodotto, le sospensioni; tutti questi cambiamenti possono provocare il riesame del progetto del motore o dell'intera automobile. Così, la costante interconnessione reciproca tra ciascun gruppo trasforma l'organizzazione cambiando la composizione dell'insieme dei collaboratori e le loro relazioni. L'effetto cumulativo è che il sistema di produzione nel suo insieme oscilla tra la determinazione della divisione del lavoro per se stessa e la sua riconsiderazione alla luce dell'esecuzione.

I perni di questo sistema sono un principio di coordinazione che decentralizza le parti senza irrigidire i confini tra esse, e un metodo di premio degli sforzi che offre incentivi agli individui e ai gruppi a partecipare a tale sforzo. Il coordinamento avviene attraverso una fissazione degli obiettivi "disciplinata", che coniuga la discussione dei risultati delle parti che cooperano — il monitoraggio — alla discussione su come migliorare le operazioni sulla base di quei risultati — l'apprendimento. La chiameremo perciò "apprendimento mediante il monitoraggio".

Si confronti ora questo sistema di coordinamento decentralizzato con il modello specializzato di mestiere da un lato, e con il coordinamento gerarchico, contrattuale o relazionale, dall'altro. La divisione del lavoro su base di mestiere (e le sue parenti prossime meno formalizzate, quella artigianale e quella imprenditoriale) producono la coesione rendendo le unità costituenti reciprocamente dipendenti: ciascuna deve fare affidamento sulle competenze delle altre per realizzare compiutamente il proprio sforzo. Ma il prezzo di questa mutua dipendenza è un'incertezza potenzialmente distruttiva su dove tracciare la linea di demarcazione tra zone di responsabilità complementari. Nel modello di apprendimento mediante il monitoraggio, gli individui e i gruppi sono invece connessi gli uni agli altri proprio attraverso una continua discussione dei reciproci confini, e progrediscono nella misura in cui migliorano la distribuzione delle responsabilità.

Collegando apprendimento e monitoraggio, le nuove istituzioni permettono inizialmente a partners circospetti di iniziare a cooperare in modi che alla fine possono a tal punto allineare la loro comprensione del mondo e dei loro mutui interessi, che essi arrivano a fidarsi reciprocamente in modi che all'inizio non erano neppure contemplati.

Il quadro generale è quindi di un'urgente verifica di nuove strade, senza fissare confini ma ponendosi degli scopi. Le grandi e le piccole imprese, al di là del loro modello originale di coordinamento, stanno cambiando la propria organizzazione interna nel momento in cui riaggiustano i reciproci rapporti. La distinzione tra centro e periferia sfuma, qualche volta sembra che perfino cambi la loro collocazione. E nonostante ciò, in mezzo a questi cambiamenti vi è un senso di consolidamento: non di crescente uniformità, ma di reciproca intellegibilità, dal momento che le nuove "discipline" sviluppano un linguaggio comune e credibile per la mutua valutazione e cooperazione. Mentre non vi è un modello generalmente accettato di progettazione organizzativa ottimale, vi è un crescente accordo sulle tecniche adatte per provare e migliorare la progettazione organizzativa, e un accordo che per padroneggiare queste tecniche occorre un riaggiustamento delle organizzazioni.

È a questo punto che le confederazioni dell'artigianato — e con esse gli enti bilaterali — rientrano nel nostro quadro. Di per sé questo consolidamento globale è insufficiente a far sì che il riaggiustamento si auto-realizzi in ogni particolare contesto locale. In teoria le

Gli enti bilaterali

*Paolo Perulli,
Charles F. Sabel*

Gli enti bilateraliPaolo Perulli,
Charles F. Sabel

imprese dovrebbero immediatamente adottare dei cambiamenti che migliorano l'efficienza per proteggere la propria posizione competitiva o incrementare i profitti. Ma la riorganizzazione produce vincenti e perdenti a livello locale, e i potenziali perdenti possono tentare di bloccare i cambiamenti che migliorano le prospettive degli altri ma peggiorano le proprie. Oppure essi possono semplicemente tentare di trasferire ad altri i costi dei cambiamenti, tenendosene fuori ma imponendo pesi insopportabili ai propri partners. Perciò i dirigenti delle grandi imprese possono tentare di bloccare il trasferimento di responsabilità ai gruppi di lavoro per paura di mettere a rischio la posizione propria o della propria unità; oppure possono costringere i fornitori al riaggiustamento, costi quel che costi, purché essi e le proprie unità non debbano farlo a loro volta. Conflitti analoghi possono sorgere anche in imprese più piccole; ed esse possono preferire di cercare all'esterno nuovi mercati protetti dove sopravvivere il più a lungo possibile con i vecchi sistemi.

In un paese come l'Italia, con la sua lunga tradizione di associazionismo in generale, e in particolare di collaborazione tra le confederazioni e le imprese artigiane, dovrebbe essere naturale per le piccole imprese coinvolte in simili conflitti di rivolgersi alle proprie organizzazioni in cerca di aiuto. Ma così non è, per ragioni che sono state anticipate nella precedente discussione.

Le attività in corso da parte delle agenzie economiche regionali, in Italia come altrove, sono cresciute all'interno dei precedenti successi locali, con un tipo particolare di decentralizzazione o uno sforzo teso a sollecitare gli sviluppi. Per questo le confederazioni artigiane italiane e le agenzie para-pubbliche offrono, come già fecero negli anni '70 e '80, servizi di contabilità, marketing, credito agevolato o altri servizi alle piccole imprese. Come pure, le istituzioni regionali che dominano nei distretti industriali tedeschi sono, come nei decenni passati, collegate alle *Fachhochschulen*, o politecnici, e offrono informazioni sulle nuove macchine e sui nuovi processi ai loro diplomati occupati nelle imprese specializzate.

Ma come ha dimostrato la discussione che precede, le forme di organizzazione specializzata, artigianale, imprenditoriale hanno tutte incontrato problemi. Le istituzioni che erano servite egregiamente a proteggerle dai problemi incontrati dalla produzione di massa hanno ora i propri guai nel fornire assistenza all'adattamento alle nuove forme di coordinamento. La ragione è che quelle istituzioni presumevano di avere come interlocutori imprese ben funzionanti: artigiani o personale specializzato con una conoscenza profonda dell'organizzazione della produzione nella propria area, o imprenditori con idee originali e ottimi piani di impresa. Il compito delle istituzioni allora era di fornire fattori di produzione — lavoro qualificato, informazioni sui mercati, o capitale in prestito — in termini compatibili con imprese piccole in fase di crescita ed esposte ai rischi. Ma quando la stessa organizzazione delle imprese, e quindi la loro capacità di far uso efficiente dei fattori di produzione disponibili, fu messa in discussione, le istituzioni locali e regionali perdettero colpi. Accettando la vecchia divisione di responsabilità tra se stesse e le imprese, le istituzioni videro come una violazione della privacy delle imprese il fatto di essere troppo coinvolte nel loro funzionamento; e le imprese per parte loro non favorirono certo una maggiore intimità di rapporti. Quindi anche nei rapporti tra istituzioni e imprese la necessaria revisione dei confini è stata ostacolata proprio dai confini esistenti. Al limite, la natura dei confini (il tipo di servizi offerti e il modo di fornirli) è divenuta parte della caratterizzazione di ciascuna Regione rispetto alle altre, quindi poco disponibile ad essere rimessa in discussione.

3. I due volti degli enti bilaterali: tra assicurazione e coordinamento.

La ricerca sul ruolo degli enti bilaterali dell'artigianato è partita dalla considerazione che essi rappresentano l'ultima, e peraltro assai recente, espressione del sistema di rappresentanza degli interessi e di gestione del settore artigiano. Infatti la loro gestazione avviene ben dentro gli anni '80 ma la loro concreta operatività si colloca negli ultimi due-tre anni (in alcuni casi anche meno). La novità degli Enti è ragione di una loro ancora imprecisa percezione da parte degli imprenditori artigiani, ma anche di una incertezza strategica sul loro futuro.

Da un lato, infatti, gli Enti rappresentano il tentativo più estremo e maturo di estensione del modello "storico" (che chiameremo «assicurativo») al sistema artigiano. Si tratta di un modello che intende coprire con una più estesa forma di assistenza e tutela l'insieme del settore: formulando attraverso l'alimentazione di fondi finanziati dalle imprese (e in alcuni casi anche dai dipendenti delle imprese) e l'erogazione di provvidenze alle imprese (e in

molti casi anche ai dipendenti), una versione “artigiana” del sistema di assistenza e protezione che ha interessato storicamente il settore industriale.

L'estensione della tutela a casi di interruzione del lavoro per crisi o calamità naturali supplisce al mancato allargamento della normativa sulla cassa integrazione guadagni alle imprese minori. A questa funzione — che è quella originaria degli Enti e tuttora prevalente nell'attività di erogazione in alcune regioni — si sono accoppiati altri tipi di interventi che vanno nella stessa direzione assicurativa, riguardando ad esempio l'estensione della rappresentanza sindacale mediante il finanziamento dell'attività di delegati di bacino, o la tutela dell'anzianità aziendale dei dipendenti artigiani mediante una provvigione *ad hoc*, o provvidenze finanziarie alle imprese (credito agevolato) o ai dipendenti (per alcuni trattamenti di tipo assicurativo in caso di malattia ecc.).

Peraltro, gli interventi degli Enti a sostegno diretto o indiretto del reddito non esauriscono questo primo versante del modello assicurativo. Nella stessa direzione vanno anche altri interventi apparentemente diversi, come quelli in materia di formazione professionale o quelli in corso di progettazione, sollecitati dall'adozione delle norme comunitarie nel campo della sicurezza nei luoghi di lavoro. L'intervento sulla formazione infatti — come oggi viene sviluppato dagli Enti — si realizza mediante il finanziamento di attività svolte dalle imprese per adeguarsi alle regole imposte dalla normativa dei contratti di formazione-lavoro. Si tratta di una formazione teorica elementare sui fondamenti del rapporto di lavoro, che per così dire completa la concezione di tutela del lavoratore artigiano su un piano di conoscenza dei diritti minimi del lavoro.

Anche gli interventi sulla sicurezza prefigurano una diffusione alle imprese artigiane della “messa a norma”, sul piano impiantistico e logistico, in una filosofia di assicurazione di condizioni minime di funzionamento affidabile del lavoro nell'impresa.

Dall'altro lato, proprio mentre questo modello assicurativo viene in più direzioni esteso e completato attraverso gli Enti, alcuni aspetti fondamentali del modello stesso vengono messi profondamente in discussione.

Sul piano più generale, si assiste a una riduzione netta delle risorse a disposizione del sistema assistenziale nel suo complesso. L'entità della contrazione e le direzioni di questa revisione non sono l'oggetto del presente studio. Ciò nonostante si può ipotizzare che le forme di canalizzazione dei finanziamenti dello Stato centrale in campo assistenziale subiranno ulteriori contrazioni e contraccolpi in ragione dell'espansione raggiunta dal deficit pubblico e dai vincoli posti al nostro e agli altri paesi europei dall'appartenenza all'Unione Europea: e che ciò rilancerà semmai l'esigenza di ripensare il sistema assicurativo mediante forme decentrate e autogestite di assicurazione. Si apre quindi non tanto una stagione di estensione del sistema assistenziale centralizzato, ma di riforma in senso locale e autofinanziato. In questo senso gli Enti, per la loro natura insieme di bilateralità e di regionalizzazione, partecipano a una tendenza di cui rappresentano insieme un limite (in quanto conservano le tracce della loro origine concepita secondo gli orientamenti delle parti sociali negli anni '80) e un promettente sviluppo (la direzione decentrata e autogestita che essi incarnano).

In secondo luogo si devono sottolineare, accanto ai già detti limiti quantitativi, anche i crescenti limiti di efficacia delle forme assicurative. In una fase di intensa trasformazione delle economie industriali avanzate le forme tradizionali dello stato assistenziale perdono efficacia in quanto esse, che sono state create e riferite a una forza-lavoro stabile e a un sistema imprenditoriale bisognoso di sostegno pubblico e di garanzie statali, rispondono male alle nuove esigenze. Oggi la instabilità e la trasformazione delle imprese e della forza-lavoro rappresentano le nuove sfide, che presuppongono soprattutto una aumentata capacità di adeguamento soggettivo dei lavoratori e di aggiustamento strutturale delle imprese. Non è affatto detto che le forme tradizionali del modello storico di tipo assicurativo siano efficaci nel garantire questa transizione. Si prendano ad esempio due nuove esigenze, quella della riqualificazione continua del lavoro in rapporto ai processi di ristrutturazione, e quella di un aumento della qualità dei processi e dei prodotti come condizione per le imprese di reggere la concorrenza su mercati turbolenti e competitivi. In entrambe le sfide, che riguardano i dipendenti non meno che gli imprenditori, il tradizionale sistema assicurativo è muto, se non addirittura controproducente, come avviene quando esso tende a rendere poco mobile il lavoro o a facilitare all'impresa una certa sopravvivenza garantita. Per contro si dovrebbero sviluppare forme di sostegno e insieme di stimolo all'aggiustamento competitivo e alla mobilità del lavoro in funzione di una più forte riqualificazione continua. Nessun sistema di welfare (non solo quello italiano) ha sin qui trovato le vie per

Gli enti bilaterali

Paolo Perulli,
Charles F. Sabel

Gli enti bilaterali*Paolo Perulli,
Charles F. Sabel*

rispondere con efficacia a questa duplice sfida, preferendo attardarsi nella perpetuazione di sistemi standard di formazione o di sostegno alle imprese.

Un ultimo aspetto dell'erosione del sistema assicurativo riguarda le forme della rappresentanza. Il modello assicurativo si fonda infatti su una concezione storica della rappresentanza che vede le associazioni degli imprenditori e i sindacati dei lavoratori realizzare, attraverso un sistema di monopolio della rappresentanza, forme contrattuali di redistribuzione degli utili o di riequilibrio del sistema. Oggi occorre sottolineare che proprio la concezione monopolistica della rappresentanza degli interessi e la concezione contrattualistica del riequilibrio sono soggette a non indifferenti sfide. Da un lato il protagonismo delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie, si esprime attraverso una crescente insofferenza verso forme di delega, di adesione ideologica alle associazioni, e di concertazione intesa come sostegno pubblico a organizzazioni che detengono il monopolio della rappresentanza degli interessi. Si fa strada seppur in forme spesso contraddittorie e discutibili una domanda di più diretta assunzione di responsabilità, un rifiuto della delega e della stessa concertazione, che rappresentano problemi non eludibili per le associazioni e le organizzazioni. Dall'altro lato si fa avanti una più cosciente e mirata domanda di nuovi servizi, di cui si richiede alle associazioni e al sistema di rappresentanza una erogazione più qualificata e più professionalizzata. Attraverso l'esplorazione e la sperimentazione di questa nuova domanda delle imprese sembra possibile riprendere le fila di un discorso sulla rappresentanza degli interessi, sia degli imprenditori che dei lavoratori, nella attuale fase di ristrutturazione dell'economia.

3.1. Il ruolo di coordinamento degli enti bilaterali.

Siamo con ciò portati ad esplorare il secondo versante (il secondo "volto") degli Enti bilaterali. Si tratta di un ruolo, anziché di assicurazione, di «coordinamento». Intendiamo riferirci con il termine coordinamento, piuttosto che a un ruolo predefinito, all'insieme di quei ruoli di interfaccia, di creazione del dialogo interorganizzativo, di erogazione di servizi di tipo evolutivo che rappresentano la principale esigenza della nuova fase di sviluppo industriale ed artigianale.

Sono evidenti alcuni segni di questa esigenza analizzando il modo in cui si stanno riorganizzando alcuni sistemi produttivi concreti, dalle aree-sistema di piccola e media impresa ai nuovi rapporti tra grande e piccola impresa. Mentre fino a poco tempo fa la flessibilità organizzativa era la risorsa sufficiente per la piccola impresa a sviluppare il proprio spazio di azione, cogliendo opportunità di mercato e occupando nicchie di produzione che le erano proprie; oggi si coglie sempre più la necessità di un coinvolgimento disciplinato dei diversi attori economici come condizione per la sopravvivenza stessa dei sistemi di impresa e delle aree-sistema a forte connotazione artigianale. Da un lato ciò è determinato dalle caratteristiche dei processi di produzione stessi delle imprese, in cui si cominciano a intravedere i limiti connessi alla presenza di "saperi taciti" come attributo dell'imprenditore e dei lavoratori dell'impresa. Questi saperi taciti, fatti di conoscenze poco strutturate hanno certamente permesso per una lunga fase lo sviluppo dell'impresa: lo scambio dell'informazione avveniva abbastanza naturalmente, la formazione delle qualificazioni necessarie era provvista mediante l'affiancamento sul lavoro, e la trasmissione delle conoscenze tra le generazioni di imprenditori e di lavoratori dipendenti era assicurata dal tessuto socio-culturale omogeneo dei distretti.

Oggi alcuni di questi fattori si stanno modificando. La necessità di reggere alla concorrenza in un'economia aperta richiede l'uso di strumenti e di linguaggi più formalizzati (si pensi al ruolo cruciale dell'informatica nei processi produttivi e alla necessità di sviluppare adeguati software per la progettazione, la produzione e la commercializzazione dei prodotti). I processi di formazione delle qualificazioni richiedono investimenti e cicli più lunghi che in passato, e rendono incerta e rischiosa la mera autoformazione sul lavoro. Molto spesso l'accesso ai mercati richiede il possesso di apparati e linguaggi che non esistevano nell'impresa artigiana tradizionale. I rapporti nuovi di sub-fornitura tra grande e piccola impresa incoraggiano l'azienda artigiana a intraprendere percorsi di semi-autonomia che sono più soddisfacenti e promettenti, ma sono anche però più difficili e rischiosi.

Infine la trasmissione ereditaria dei saperi si fa difficoltosa, in un momento in cui il mutamento dei contenuti — da base di mestiere a base di conoscenza astratta — si accentua e la formazione di nuovi imprenditori o lavoratori non è più garantita in forma di patrimonio familiare o di cultura locale.

Per tutti questi motivi si accentua la crucialità dei ruoli di coordinamento, inteso come forma organizzata di creazione di linguaggi tecnici comuni, di costruzione di un più fitto tessuto di relazioni organizzative tra i diversi attori, di erogazione di servizi più sofisticati di quelli attuali o di forme più ricche e complesse di fornitura degli stessi servizi tradizionali. Questa domanda di coordinamento, che è largamente implicita nei nuovi modi di organizzazione dei processi di produzione, si rivolge in primo luogo alle Associazioni e in secondo livello, agli stessi Enti. Di ciò si può rintracciare qualche segno già oggi, ad esempio nella maniera in cui gli Enti e le Associazioni stanno approcciando i temi della qualità e della formazione professionale.

In materia di qualità e di certificazione, ad esempio, le strutture di rappresentanza stanno giocando un nuovo ruolo mediante la creazione di società di consulenza che affianchino le imprese (o i gruppi di imprese consorziate) nella predisposizione delle procedure, o attraverso la costituzione in alcuni casi di "centri della qualità" che riuniscono i diversi attori a scala di distretto. La partecipazione degli Enti a sistemi di certificazione, anziché limitarsi alla pura attività erogatoria a favore delle imprese o dei centri, potrebbe essere ripensata sotto forma di organizzazione delle modalità di accesso delle imprese a sistemi di qualità. Infatti gli Enti potrebbero a questo scopo svolgere un ruolo fondamentale mediante l'utilizzo del patrimonio informativo sulle imprese che ad essi affluisce nell'espletamento delle proprie attività erogatorie (da parte dei fondi già operanti presso gli Enti). Un utilizzo dell'informazione mirato potrebbe permettere di selezionare le tipologie di imprese più sensibili (già oggi questo processo sta avvenendo attraverso una specie di autonoma e auto-selettiva sensibilizzazione delle imprese più dinamiche e intraprendenti nei confronti dell'Ente).

Stesso discorso vale per la formazione professionale. A partire da una considerazione sui limiti dell'attuale sistema, in molti casi le Associazioni stanno proponendosi di aumentare i programmi di formazione utilizzando sia le risorse pubbliche che quelle comunitarie. Un possibile ruolo degli Enti deriva dalla considerazione che essi detengono informazioni importanti da parte delle imprese sulle figure professionali, sulle qualifiche, sugli organici che — incrociati con altri dati su base di distretto — potrebbero fornire adeguate basi di dati per la progettazione di pacchetti formativi effettivamente mirati alle esigenze imprenditoriali.

È giusto dire che uno sviluppo, in questa direzione che definiamo di coordinamento, del ruolo degli Enti non è privo di incognite. Si tratta soprattutto di considerare le tensioni che potrebbero insorgere con gli attuali erogatori di servizi e in primo luogo con i propri stessi "soci fondatori", cioè le Associazioni, che nell'erogazione dei servizi alle imprese ritrovano la propria stessa ragione d'essere.

Si noti però che le stesse Associazioni si trovano oggi in una fase di apprendimento: esse infatti non sanno ancora appieno come e quali servizi fornire alle imprese nei nuovi campi (o in modo più efficace nei campi tradizionali). In alcuni casi esse si stanno riorganizzando e decentrando proprio per rendere la propria struttura di erogazione di servizi più efficace e competitiva. In questo senso il rapporto con gli Enti potrebbe svilupparsi sotto forma di reciproco apprendimento e di utilizzo da parte di ciascuno delle competenze dell'altro, in nuove forme di partnerariato che superino l'immediato conflitto di attribuzioni che potrebbe insorgere.

Lungo questa strada del coordinamento, si prevede che sorgeranno problemi di comunicazione tra le strutture degli Enti e quelle delle Associazioni.

Se infatti l'Ente si propone di erogare un certo servizio mediante la creazione di una propria rete decentrata (provinciale e zonale) di sportelli di norma appoggiandosi alle strutture decentrate delle diverse Associazioni, si pone immediatamente il problema della qualità del servizio erogato e delle modalità di controllo di tale qualità. Si impone quindi uno sforzo di disciplinamento nell'erogazione del servizio e di controllo della soddisfazione del cliente, adeguato al ruolo di un moderno e aggiornato sistema di rappresentanza. Ma a sua volta la soluzione di questo problema può concorrere a migliorare il livello della comunicazione e dello scambio di informazioni tra imprese e loro Associazioni, problema assai probabilmente cruciale per lo svolgimento del ruolo di coordinamento qui prospettato.

4. Attualità degli Enti: erogazione di servizi e problemi di rappresentanza.

La nascita degli Enti si iscrive entro una fase di positiva intuizione sul futuro delle relazioni industriali tra le parti sociali: non destinare alla riduzione effettiva di orario di lavoro un

Gli enti bilaterali

Paolo Perulli,
Charles F. Sabel

Gli enti bilaterali*Paolo Perulli,
Charles F. Sabel*

quantum contrattuale ma operare una sorta di “risparmio” contrattuale, a favore sia delle imprese che dei lavoratori, rispetto alle necessità che di volta in volta emergessero per la salvaguardia del settore.

La principale innovazione consisteva nel riconoscimento che i processi di consolidamento e di garanzia del settore artigiano passavano non per un percorso contrattuale tradizionale, ma per la creazione di nuovi strumenti di gestione congiunta da realizzarsi a scala territoriale e in particolare con un forte baricentro a livello regionale. Si realizzava così per la prima volta nel sistema contrattuale italiano, — e attraverso lo strumento contrattuale — una notevole innovazione consistente nella sperimentazione della “bilateralità”. Soprattutto si operava, per questa via, un riconoscimento che nasceva dalla peculiarità delle piccole imprese e dell’artigianato, e che rendeva evidente e riconoscibile una scelta di coerenza delle parti sociali rispetto al modello dei sistemi territoriali di piccola impresa.

Un ulteriore fattore di novità consisteva nel rendere il riconoscimento operato dall’Ente una condizione vincolante per l’erogazione, da parte del Ministero del Lavoro, delle provvidenze previste a favore delle imprese nell’ambito della legislazione nazionale.

Questi aspetti, se da un lato innovano il sistema contrattuale, dall’altro aprono a sperimentazioni di forme di “rappresentanza regionale bilaterale” che vanno oltre il tradizionale sistema di rappresentanza degli interessi. Seppur governi “privati” prodotti da un atto contrattuale delle parti, per le funzioni da essi svolte gli Enti in qualche modo si collocano — per quanto riguarda il sistema artigiano e di piccola impresa — su un terreno della rappresentanza “istituzionale”, per così dire a fianco delle Camere di Commercio e della Regione. In una fase di forte ripresa del regionalismo e di spinta alla ridefinizione in chiave federalista del governo dell’economia, la strada intrapresa dagli Enti li spinge a essere fortemente competitivi sul segmento dell’erogazione delle provvidenze: con le proprie capacità di erogazione veloce, di buona conoscenza delle imprese, di mutuo riconoscimento delle parti sociali essi rappresentano una versione avanzata di gestione regionale dell’assistenza alle imprese e ai dipendenti.

D’altra parte, il percorso intrapreso dai Fondi “attuali” spinge gli Enti a liberarsi delle proprie stesse origini. L’idea che i Fondi debbano vivere di luce propria, e non solo di luce riflessa dalle proprie associazioni di rappresentanza, è ora presente nel dibattito, mentre fin troppo riduttive appaiono le concezioni (qua e là affiorate nel corso della nostra indagine) che limitano l’Ente a un ruolo di “banca delle associazioni”, mero strumento tecnico di erogazione “eterodiretto” dai padri fondatori. Questa concezione è legata a un’immagine di retroguardia in cui gli Enti sono ridotti a terminale non intelligente di un vecchio sistema di controllo, mentre nelle nuove condizioni dei sistemi produttivi ciascun soggetto richiede un proprio grado di autonomia, il che presuppone per gli Enti un ruolo di progettazione e di sperimentazione strategica intelligente.

Del resto, lo stesso retroterra del riconoscimento istituzionale degli Enti da parte dello Stato centrale e delle associazioni centrali di rappresentanza viene in parte sentito dagli Enti regionali come un “fardello”, in fondo come la richiesta di funzionare da anello terminale di una catena i cui centri decisionali restano saldamente nelle mani delle istituzioni centralizzate della rappresentanza. In questo caso gli Enti si troverebbero nella scomoda situazione di sperimentatori di “nuove” relazioni con le imprese la cui garanzia di successo è tutt’altro che scontata, in nome e per conto di altri soggetti che intendono per parte propria continuare a svolgere un ruolo di indirizzo e di “ultima istanza”. Non solo: una parte dei fondi raccolti attraverso gli Enti dovrebbero essere comunque canalizzati al centro che ne disporrebbe per politiche di redistribuzione e di perequazione inter-regionale. La problematica come si vede si avvicina a quella di un “federalismo limitato”, rispetto alla quale gli Enti (ma a maggior ragione le imprese) manifestano la propria insofferenza.

Di un simile “fardello” gli Enti potrebbero liberarsi solo nel momento in cui decidessero di stare sul mercato, allontanandosi dalla propria stessa matrice assicurativa e individuando un’area di possibili attività che colgano altrettante domande inevase da parte delle imprese. In questo senso spinge del resto lo stesso prezioso accumulo di conoscenze sul settore artigiano che deriva agli Enti dal loro crescente patrimonio informativo, e a cui essi attribuiscono a ragione un particolare valore.

Dalla discussione fin qui condotta, emergono in sostanza tre modelli di riferimento per gli Enti “attuali”, che qui esplicitiamo per favorire una discussione e in qualche modo una scelta per il futuro.

4.1. Enti come “monopolio” delle associazioni di rappresentanza.

Gli enti bilaterali

Paolo Perulli,

Charles F. Sabel

Questo modello è il più vicino all'origine contrattuale-legislativa degli Enti e alle prestazioni erogate in materia di assistenza alle imprese in condizioni di vuoto normativo (sospensione temporanea dell'attività per imprese sotto i 15 dipendenti) o in condizioni di nuove fonti normative non coperte dall'offerta attuale (tipicamente va in questa direzione la normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro). Gli Enti, nati da un'obbligazione originariamente contrattuale, perpetuano la propria esistenza sia ampliando la platea dei soggetti beneficiari delle provvidenze, sia occupando alcuni terreni che ne favoriscono l'insediamento e il riconoscimento (vedi i trattamenti dell'anzianità dei lavoratori dipendenti), sia coprendo i terreni che la normativa assegna ad essi. È una strada apparentemente sicura, ma la sua vera debolezza consiste nella possibile ridiscussione delle fonti dei sistemi di welfare. Una prospettiva nuova in questa stessa direzione sarà aperta dalla applicazione al campo della previdenza integrativa dell'attività dei Fondi bilaterali. I vantaggi di questa scelta deriveranno dal fatto che nessun soggetto oggi, eccetto gli Enti, può godere della natura bilaterale della rappresentanza che i Fondi detengono: questo vantaggio originario li collocherà su un piano assai competitivo rispetto ad altri fondi integrativi. Ma anche questa scelta condurrà gli Enti a una inevitabile evoluzione verso una sorta di “mutualizzazione liberale” che li affrancherà almeno per questa parte dalla loro origine contrattuale-legislativa. Una volta erogatori di previdenza integrativa, i Fondi si trasformeranno in investitori istituzionali in proprio e di qui in possibili soggetti di politica economica a scala regionale.

4.2. Enti come gestori/erogatori di servizi in condizione “concorrenziale”.

Appartengono a questa strada le attuali erogazioni di servizi nei campi della formazione professionale, dell'animazione economica (credito alle imprese, sviluppo dell'occupazione, contributo agli investimenti ecc.) mentre un discorso in parte diverso si apre nel campo contiguo della certificazione della qualità.

In questo modello gli Enti tendono ad allontanarsi dal modello di tipo monopolistico (in cui la provvidenza è erogata in forza della natura monopolistica della rappresentanza dell'Ente) in quanto operano in campi aperti alla concorrenza. Tipicamente nel campo della formazione professionale, gli Enti si inseriscono a fianco di altri erogatori: il sistema pubblico della formazione professionale, in particolare il sistema regionale, il sistema formativo delle singole associazioni, il sistema formativo privato. Essi godono comunque di un vantaggio competitivo che deriva loro dalla natura bilaterale: ma dovranno operare una scelta tra il “fare” formazione e il “comprare” formazione — in particolare quella degli enti di formazione delle associazioni e dei sindacati confederali. È significativa al proposito l'esperienza dell'Ente emiliano-romagnolo, che si è impegnato nella diretta erogazione della formazione “teorica” prevista dai contratti di formazione-lavoro, salvo trasferire ad altri soggetti questo compito una volta sperimentatane la validità. Quindi un ruolo sperimentale degli Enti, che non appena entra in concorrenza con altri erogatori di servizi formativi viene riconsegnato ai soggetti “professionisti” della formazione, in primis i diversi enti formativi delle associazioni.

Un altro campo in cui è in corso una sperimentazione da parte di qualche Ente (ad esempio in Veneto) è quello della erogazione di credito alle imprese, in generale come “bonus” aggiuntivo alle condizioni di erogazione creditizia già disponibili. Si tratta di un campo prezioso per le imprese artigiane, da sempre penalizzate nell'accesso al credito rispetto alle imprese industriali. Si ritiene anzi che in una fase di forte modernizzazione del settore, sia possibile uno sviluppo di questo strumento in direzione del capitale di rischio (*venture capital*), di premi all'innovazione o alla sub-fornitura che si autonomizza e si qualifica in forma consortile. Di quest'ultima tendenza vi è una prima solida traccia negli esperimenti di Prato o della Brianza, in cui gruppi di imprenditori artigiani si associano in forme che variano dall'accesso consortile al mercato fino alla stessa creazione di una unica società come prodotto dell'accorpamento di più imprese minori (consorzi pratesi Gran Tessuto e Gulliver). Finora gli Enti non hanno imboccato esplicitamente questa strada, ma potrebbero alimentare una linea di credito (per l'acquisto di macchinari o sistemi) e di servizi che selezionino e premino alcuni casi eccellenti di riagggregazione produttiva (ciò che apparentemente non è riuscito agli artigiani dell'occhialeria bellunese e trevigiana, che si trovano anche per questo in una condizione di forte asimmetria nei confronti delle grandi imprese

Gli enti bilateraliPaolo Perulli,
Charles F. Sabel

committenti). Un sistema di premi di questo tipo, adeguatamente pubblicizzato e comunicato alle imprese, potrebbe rappresentare una occasione di apprendimento e di emulazione da parte di numerose piccole imprese associate.

Un strumento di questo tipo in realtà potrebbe rappresentare pur entro il modello assistenziale-assicurativo un primo passo in direzione di un suo superamento. Già di per sé interventi che siano finalizzati all'aggiornamento tecnologico delle imprese e al loro accorpamento sono una interessante deviazione rispetto al mutualismo assicurativo.

In questa direzione l'Ente, pur offrendo una erogazione che si somma ad altre provvidenze ordinarie, si allontana dal modello assicurativo per avvicinarsi al modello del coordinamento.

Un campo contiguo, è quello degli interventi a sostegno della qualità e della certificazione. Ancora una volta, gli esempi di Prato, della Brianza e del bellunese aiutano a capire i limiti del modello assicurativo e gli spazi potenzialmente aperti in nuove direzioni. In queste realtà le procedure di certificazione della qualità stanno appena penetrando nell'insieme del settore artigiano, mentre fin qui la certificazione è stata vista dalle imprese artigiane come parte degli attributi delle grandi imprese committenti. Naturalmente questa logica riproduce una asimmetria a favore delle grandi imprese, nel senso che le pone nella condizione di poter richiedere all'azienda artigiana di fornire garanzie sul proprio prodotto, e quindi di selezionare a proprio modo le aziende fornitrici. Da parte loro i centri di certificazione operanti in queste realtà sono troppo deboli per svolgere un ruolo di promozione diretta, che per certi versi ne trasformerebbe il ruolo nel senso di erogazione di servizi di consulenza alle imprese. Un intervento da parte degli Enti in questo settore (per il momento puramente occasionale, come in Veneto, sotto forma di piccole quote di partecipazione ai centri di certificazione) si giustifica nell'ambito del modello assicurativo solo se la erogazione fosse garantita in conto rimborso a quelle imprese che si impegnano a certificare e che effettivamente concludono la procedura. In realtà già oggi in diverse Regioni leggi regionali intervengono in questa direzione di un qualche sostegno finanziario alle imprese certificanti, mentre il ruolo dell'Ente potrebbe qualificarsi solo se funzionasse da ente di "collegamento interno" al settore svolgendo quella promozione che i centri di certificazione non sono in grado di fare. In questo caso gli Enti, pur partendo da un compito per così dire assicurativo in quanto svolto a tutela del settore artigiano nella competizione con i grandi produttori industriali, si aprirebbe a diversi sviluppi. Come nel caso della formazione, il terreno sarebbe aperto alla concorrenza: da un lato istituti e centri di certificazione, dall'altro società — in qualche caso promosse dalle associazioni — di consulenza alle imprese nel campo della qualità, dall'altro ancora gli Enti sotto forma di "centri di collegamento" interni al settore per la promozione della certificazione a una fascia sempre più sensibilizzata di aziende artigiane.

4.3. Enti come intermediari o "broker" di informazione strategica.

Quest'ultimo modello è quello che più avvicina gli Enti al funzionamento in condizioni di mercato.

Infatti in questo caso la natura originaria, assicurativa degli Enti tenderebbe a essere affiancata e per certi versi sostituita da un nuovo e diverso ruolo, che deriva dal possesso da parte degli Enti di un sistema informativo sull'evoluzione e sui fattori di criticità del settore artigiano e delle sue professionalità. L'Ente, qualora in grado di elaborare tutte le informazioni che gli affluiscono dalle imprese aderenti, che rappresentano oggi qualcosa che sta tra il 50 e l'80% del settore, si doterebbe di un vero e proprio "sistema esperto" a disposizione di quanti (imprese, associazioni, altri produttori, enti pubblici, ecc.) operano nel settore o necessitano di informazioni sul settore. Questa informazione potrebbe essere ceduta e fatta circolare nel mercato, e gli Enti assumerebbero un ruolo di intermediari. Qualcosa del genere anche se in forme e sotto forma di sigle più tradizionali si realizza già quando gli attuali Enti insediano (come nelle regioni dell'Emilia-Romagna e del Veneto si discute di fare) degli "osservatori sul settore" cui dovrebbero attingere le informazioni tutti gli operatori interessati e *in primis* le Regioni nell'ambito delle proprie attività istituzionali di politica industriale. Ma perché questo ruolo sia garantito, gli Enti dovrebbero essere a loro volta in grado di certificare le informazioni raccolte, probabilmente attraverso forme di indagine più interattiva, o mediante una qualche forma di approfondimento a campione, e rendendo più articolato e completo il questionario riempito dalle imprese nell'atto dell'adesione all'Ente o nel momento della richiesta di provvidenze. L'evoluzione verso questo

modello può essere utilmente vista, e quindi consapevolmente orientata, anche da parte delle stesse associazioni artigiane, nel momento in cui esse decidano di “decentrarsi” maggiormente nell’offerta di servizi agli associati e di strutturare più densi *network* interorganizzativi. Infatti nello svolgimento di un ruolo di intermediari dell’informazione gli Enti svilupperebbero un ambito di servizio, avendo come *medium* i propri stessi componenti (gli associati). Garantirebbero quindi lo sviluppo di regole e di linguaggi condivisi tra tutti gli attori, e in questo senso pur non rinunciando a un ruolo di interpreti dell’insieme del settore avrebbero definitivamente superato la visione assicurativo-assistenziale in ragione della quale le associazioni di rappresentanza li avevano creati.

Come il lettore attento avrà notato, queste considerazioni si basano sulla rielaborazione della discussione sulle innovazioni in corso tra singole associazioni artigiane ed enti bilaterali. Si tratta della partecipazione ai centri di certificazione della qualità, come nel caso della Brianza e di Belluno. O della partecipazione a nuove forme consortili per la modernizzazione della sub-fornitura di qualità, come negli esperimenti in corso a Prato con i due consorzi Gran Tessuto e Gulliver. O infine della suddivisione, in corso a Bologna, degli uffici regionali di servizio delle associazioni artigiane in divisioni indipendenti, ciascuna autonoma nella fornitura di servizi alle imprese. Sono tutti esempi degli sforzi di cominciare a fornire proprio quel tipo di assistenza alla ristrutturazione che le imprese si aspettano sempre di più. Il fatto che questi esperimenti siano numerosi indica la crescente consapevolezza tra le associazioni di bisogni emergenti, non soddisfatti dai servizi attualmente offerti. Ma il fatto che questi esperimenti sono ancora giovani ed esposti alle turbolenze economiche e politiche rende preoccupati sul loro futuro, e sulla loro capacità di contribuire a rinvigorire le associazioni che li hanno lanciati.

Alla fine il destino degli Enti è, noi crediamo, collegato direttamente al destino di quegli esperimenti e di tutti i progetti simili rivolti a riformare sia le imprese che le associazioni che le assistono. Se nel passaggio da componente dello stato assicurativo a forma di coordinamento del riaggiustamento economico, gli Enti forniranno un contributo alla stabilizzazione della ricerca di nuovi servizi per il passaggio a nuove forme di flessibilità, essi avranno un sicuro avvenire come parte integrante di un nuovo accordo tra gli artigiani e le loro organizzazioni. Altrimenti, essi saranno messi da parte a misura che nuove istituzioni verranno a provvedere la stabilità e la guida richieste, o — caso ancora più allarmante — parteciperanno al più generale declino di un movimento che ha perso la sua strada.

Per ora, sulla base di quanto abbiamo visto e delle tradizioni da cui gli Enti provengono, si può confidare che essi troveranno il proprio spazio in un più ampio movimento di rigenerazione.

Gli enti bilaterali*Paolo Perulli,
Charles F. Sabel*